

Dänemark: Regionalentwicklung statt Regionalplanung

Priebs, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Priebs, A. (2012). Dänemark: Regionalentwicklung statt Regionalplanung. In D. Vallée (Hrsg.), *Strategische Regionalplanung* (S. 32-45). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337004>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Axel Priebs

**Dänemark:
Regionalentwicklung statt Regionalplanung**

S. 32 bis 45

Aus:

Dirk Vallée (Hrsg.)

Strategische Regionalplanung

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237

Hannover 2012

Dänemark: Regionalentwicklung statt Regionalplanung

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Rückblick auf das dänische Verwaltungs- und Planungssystem bis 2006
 - 3 Neue Verwaltungsstruktur seit 2007
 - 4 Das neue Planungssystem
 - 5 Ein Blick auf die erste Serie der Regionalen Entwicklungspläne
 - 6 Fazit
- Literatur

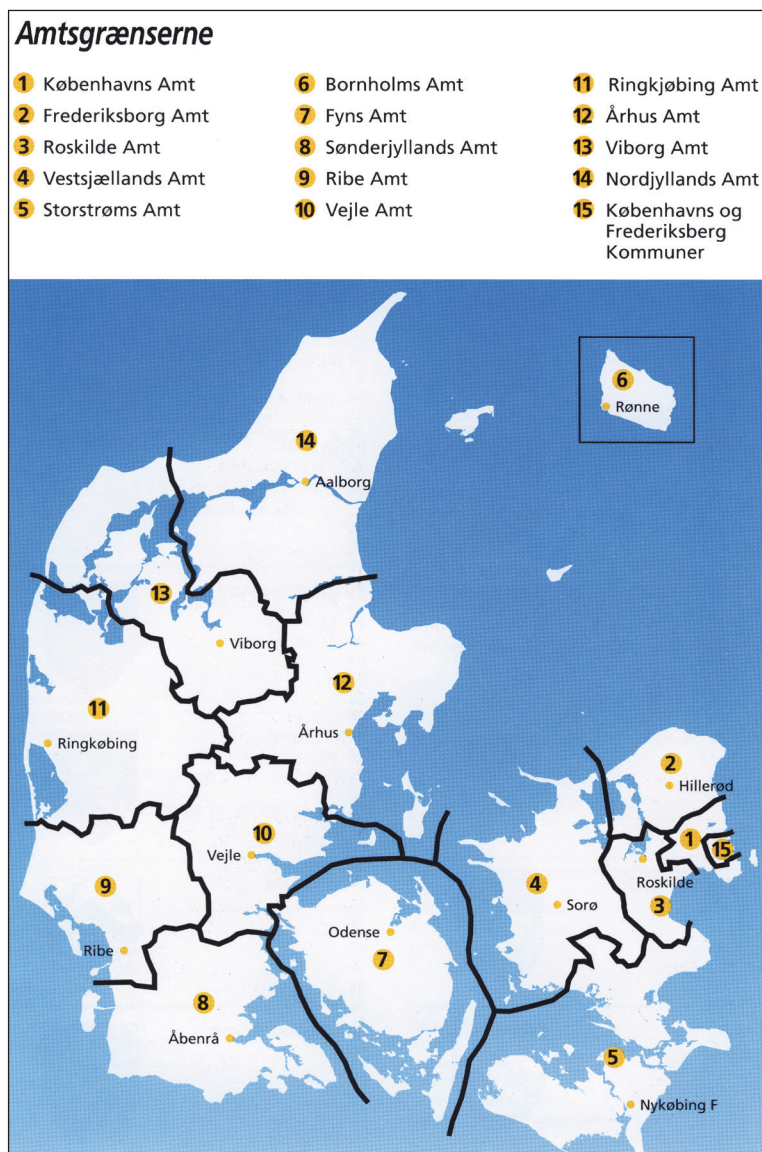
1 Einleitung

Zum Jahresbeginn 2007 wurde in Dänemark die Regionalplanung durch Gesetz abgeschafft. War in den 1970er Jahren landesweit eine fachlich anspruchsvolle, integrative Regionalplanung geschaffen worden, wurde diese im Zuge einer tiefgreifenden Verwaltungs- und Gebietsreform durch vor allem strategisch orientierte Regionale Entwicklungspläne abgelöst. Die konkrete räumliche Steuerung der Raum- und Flächennutzung erfolgt seitdem weitestgehend durch die – räumlich allerdings stark vergrößerten – Kommunen. Dieser Sachverhalt legt es im Kontext des ARL-Arbeitskreises „Strategische Regionalplanung“ nahe, die einschneidenden Veränderungen des dänischen Planungssystems und das neue Planinstrument einer ersten Analyse zu unterziehen. Obwohl die Reform noch sehr jung ist und eine umfassende Wirkungsanalyse nur mit ausführlicher empirischer Arbeit zu leisten wäre, sollen die dänischen Entwicklungen im folgenden Beitrag mit Blick auf die Fragestellungen dieses Bandes für die deutsche Fachdiskussion aufbereitet werden und es soll eine erste Antwort auf die Frage versucht werden, ob und ggf. welche Schlussfolgerungen für die Zukunft der Regionalplanung in Deutschland daraus zu ziehen sind.

2 Rückblick auf das dänische Verwaltungs- und Planungssystem bis 2006

Mit der zum Jahresbeginn 2007 eingeführten Verwaltungsstruktur wurde das gut 35 Jahre zuvor aufgebaute System tiefgreifend verändert. 1970 waren aus vormals ca. 1.400 Gemeinden 277 neue Gemeinden entstanden; auf überörtlicher Ebene wurden damals aus vormals 22 Ämtern 14 neue Amtskommunen gebildet (Abbildung 1). Die damalige Verwaltungsreform schuf eine klare Drei-Ebenen-Struktur mit Staat, Kreisen (Amtskommunen) und Gemeinden und war durch eine deutliche Verlagerung von vormals staatlichen Aufgaben auf die beiden kommunalen Ebenen geprägt. Zwischen den beiden kommunalen Ebenen gab es eine klare Aufgabenteilung. Auf der Basis dieser

Abb. 1: Grenzen der Amtskommunen im Zeitraum 1970–2006



neuen Verwaltungsstruktur wurde auch das dänische Planungssystem in den 1970er Jahren grundlegend modernisiert. Während sich der Staat auf eine rahmensetzende und genehmigende Funktion konzentrierte, wurde die konkrete räumliche Planung den beiden kommunalen Ebenen übertragen. Die Kreise als Träger der Regionalplanung übernahmen vor allem die Planung im Außenbereich und die Koordinierung

der unterschiedlichen raumbedeutsamen Fachplanungen. Die Gemeinden legten mit ihren Kommunalplänen Entwicklungsziele und Flächennutzungen für ihr Gemeindegebiet fest, konkretisierten die Planungen für den Siedlungsbereich und stellten (in ihrer Rechtswirkung den deutschen Bebauungsplänen vergleichbare) Lokalpläne auf. Das damalige dänische Planungssystem war in wichtigen Grundzügen dem deutschen vergleichbar, enthielt aber wegen seiner Stringenz und der erheblich klareren Kompetenzzuordnung zu den Planungsebenen Elemente, die auch für die Raumplanung in Deutschland durchaus vorbildlich waren (Prieps 2000).

Etwas abweichende Regularien galten im Großraum Kopenhagen, dem wichtigsten Wirtschaftsraum Dänemarks. Hier wurde 1974–1989 und dann wieder ab dem Jahr 2000 eine grenzübergreifende Regionalplanung durch einen Regionalverband praktiziert (Prieps 1999). Der im Jahr 2000 gebildete „Entwicklungsrat für die Hauptstadt“ (abgekürzt HUR) war neben der Regionalplanung auch für den öffentlichen Nahverkehr, das Standortmarketing sowie verschiedene „weiche“ Koordinierungsaufgaben zuständig. Daneben bestand ein Krankenhausverbund der Hauptstadtkommunen (HS). Die Regionalplanung in der Hauptstadtregion verfügte über weiter gehende planerische Instrumente als die Kreise, insbesondere zur Siedlungssteuerung, wobei konzeptionelle Grundlage der markante, im Laufe der Jahre modifizierte und weiterentwickelte Fingerplan war, mit dem das Schwergewicht der Bautätigkeit auf die S-Bahn-Achsen konzentriert werden konnte (Prieps 2007).

Das 1970 eingeführte dreistufige Verwaltungssystem geriet in jüngerer Zeit immer stärker in die politische Diskussion. Als Schwachstelle wurde bei den Gemeinden deren unterschiedliche und z. T. geringe Leistungsfähigkeit, bei den Kreisen deren für ihre finanziell bedeutendste Aufgabe, das öffentliche Krankenhauswesen, meist zu geringe Größe thematisiert. Zudem sorgte die fehlende politische Gesamtverantwortlichkeit für den Großraum Kopenhagen für Diskussionen. Über diese sachlichen Defizite hinweg spielten in der politischen Diskussion aber auch eine eher diffuse Unzufriedenheit mit der Existenz von drei Verwaltungsebenen, die Aufgaben und der Einkommensteueranteil der Kreise sowie eine neoliberale Bürokratiekritik eine wesentliche Rolle.

3 Neue Verwaltungsstruktur seit 2007

Nach intensiver Debatte und mehrjähriger Vorbereitung trat in Dänemark zum 1.1.2007 eine neue Verwaltungsstruktur in Kraft. Kernelemente waren eine territoriale Vergrößerung und eine erhebliche politische Stärkung der Gemeinden, deren Zahl dadurch auf 98 reduziert wurde. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kommunen ist durch die Reform von 19.900 auf 55.200 gestiegen, womit die dänischen Kommunen sogar noch größer sind als der Durchschnitt der schwedischen (31.100 Einw.) und niederländischen (34.900 Einw.) Kommunen. Flächenmäßig stieg die durchschnittliche Größe der dänischen Gemeinden von 159 km² auf 440 km². Bei der Betrachtung der neuen kommunalen Landkarte wird deutlich, dass insbesondere im westlichen stark ländlich geprägten Jütland sehr große Gemeinden gebildet wurden, während im verdichteten Großraum Kopenhagen eine kleinteiligere Gemeindestruktur mit relativ wenigen kommunalen Zusammenschlüssen beibehalten wurde.

Bezüglich der regionalen Ebene war in der politischen Diskussion der ersten Reformentwürfe sehr deutlich geworden, dass eine ausschließliche Beschränkung der regionalen Kompetenzen auf den Gesundheitssektor weder sinnvoll noch mehrheitsfähig war. Deswegen wurden die 14 Kreise, der Regionalverband HUR sowie der Kopenhagener Krankenhausverbund HS aufgelöst¹ und durch fünf neue, kommunal verfasste Regionen ersetzt (siehe Abbildung 2). Während die Einwohnerzahl der bisherigen Kreise zwischen 225.000 und knapp 660.000 lag, zählen die neuen Regionen zwischen 0,6 und 1,6 Millionen Einwohner. Flächenmäßig lagen die Kreise zwischen 528 km² (Bornholm) und knapp 6.200 km² (Nordjütland), während die Größe der neuen Regionen zwischen 2.560 km² (Hauptstadtregion) und 13.190 km² (Region Mitteljütland) liegt. Politisch werden die Regionen von einem direkt gewählten Regionalrat mit 41 Mitgliedern gesteuert. Die mit Abstand wichtigsten regionalen Aufgaben mit dem Hauptanteil am Budget sind das Krankenhauswesen und das öffentliche Gesundheitswesen. Die Regionen tragen Verantwortung für einige soziale Institutionen und erhielten den Auftrag zur Bildung regionaler Verkehrsgesellschaften als ÖPNV-Aufgabenträger. Weitere Aufgaben sind die Regionalentwicklung, die Sekretariatsfunktionen für regionale Wachstumsforen, der Bodenschutz sowie die Rohstoffkartierung und -planung. Im Gegensatz zu den aufgelösten Amtskommunen verfügen die Regionen nicht mehr über eine eigene Einkommensteuerquelle, sondern werden im Wesentlichen durch staatliche Zuweisungen und Umlagen bei den Kommunen finanziert.

Auch die dezentrale staatliche Verwaltung wurde neu organisiert. Auffällig ist, dass für die Fachaufgaben, die bisher von den Kreisen wahrgenommen wurden und die jetzt auf die staatliche Ebene hochgezogen wurden, staatliche Sonderbehörden gebildet wurden. So wurden im Umweltbereich mit abweichendem räumlichem Zuständigkeitsbereich sieben staatliche Umweltzentren mit weit reichenden Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen gebildet.

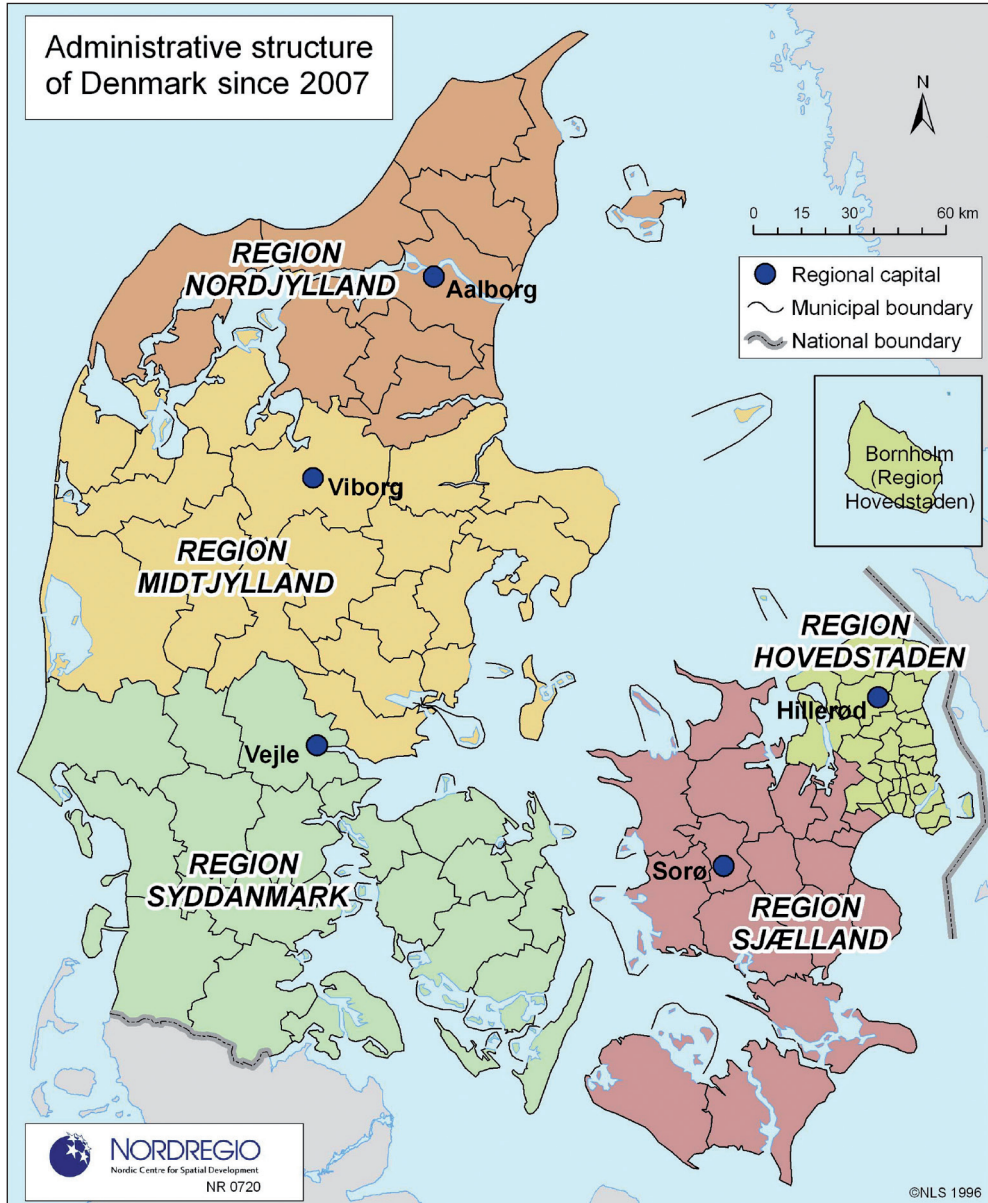
Mit der umfassenden Neuordnung der öffentlichen Verwaltung hat Dänemark den Versuch unternommen, sich für die künftigen Herausforderungen zu wappnen. Die neuen Gemeinden und Regionen sollen wesentlich leistungsfähiger sein als ihre Vorgängerorganisationen. Neben mehr Flexibilität und Bürgermitbestimmung werden erhebliche Synergieeffekte erwartet. Der große Maßstabssprung bei der Gemeindegröße erscheint im Vergleich zu den meisten deutschen Bundesländern ungewöhnlich, ist aber aus dänischer Sicht insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgabenfülle durchaus nachvollziehbar. Die Flächengröße der fünf Regionen ist angesichts ihrer kommunalen Verfasstheit beachtlich, war jedoch politisch kaum umstritten; kritisch wurde allerdings in einzelnen Bereichen der konkrete räumliche Zuschnitt der Regionen diskutiert.

Trotz der erfreulichen politischen Erkenntnis, dass zwischen der gemeindlichen und der gesamtstaatlichen Ebene – zur Ergänzung und Unterstützung der Gemeinden – eine regionale Selbstverwaltungsebene unverzichtbar ist, muss das Ergebnis der Diskussion

¹ Lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (Gesetz Nr. 537 vom 24. Juni 2005 über Regionen und die Auflösung der Amtskommunen, des Entwicklungsrates für die Hauptstadtregion und der Krankenhausgemeinschaft für die Hauptstadt).

um die regionale Ebene insgesamt als enttäuschend bezeichnet werden. Problematisch ist beispielsweise, dass die bisherige regionale Bündelungsfunktion der Kreise für alle raumbedeutsamen Fachpolitiken sowie deren Verantwortung für eine integrative

Abb. 2: Dänische Regionen ab 2007 (mit Gemeindegrenzen)



Quelle: Nordregio, Stockholm

Regionalplanung zu Gunsten eines diffuser strukturierten und tendenziell weniger kommunal geprägten Systems verändert wurden. In verschiedenen Fachpolitiken, etwa beim Naturschutz und in der Wasserwirtschaft, zeigt sich deutlich ein verstärkter Zugriff fachlicher Sonderbehörden mit eigenen räumlichen Zuständigkeitsbereichen. Die Konzentrierung weiterer Aufgaben bei den Gemeinden wurde also sowohl mit einer Schwächung der regionalen Ebene als auch mit erheblich größeren staatlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die lokale Ebene erkauft.

4 Das neue Planungssystem

Die Neuordnung der Verwaltungsebenen zum Jahresbeginn 2007 hatte auch weitreichende Folgen für das dänische Planungssystem. Zentrale Verantwortung für die räumliche Gesamtplanung haben nunmehr die stark vergrößerten Kommunen. Waren bis Ende 2006 die Regionalpläne und die Kommunalpläne tragende Säulen der räumlichen Gesamtplanung, haben jetzt die Kommunalpläne der 98 neuen Kommunen die Steuerungsfunktion für die gesamte Raum- und Flächennutzung übernommen. Während die Regionalpläne mit ihren räumlich konkreten Festlegungen vollständig abgeschafft worden sind², stellen die fünf Regionen jetzt Regionale Entwicklungspläne (RUP) auf.

Was die räumlich konkrete Planung betrifft, hat der Gesetzgeber offenbar trotz Abschaffung der „klassischen“ flächenbezogenen Regionalplanung erkannt, dass es nicht möglich ist, den Gemeinden alleine die Verantwortung für die raumplanerischen Festlegungen zu überlassen. Die gestärkte Landesplanung bringt deswegen die staatlichen Interessen in das kommunale Planungsverfahren ein und hat das Recht, ein Veto gegen die Kommunalpläne einzulegen. Außerdem sollen künftig besondere staatliche Regelungen für die Nutzung der sensiblen Küstenbereiche und die Steuerung des auch in Dänemark sehr dynamischen Einzelhandelssektors gelten. Besondere Befugnisse erhielt die Landesplanung insbesondere für die Hauptstadtregion, wo es auch nach der Abschaffung der Regionalplanung weiterhin überörtliche, räumlich konkrete Vorgaben für die Entwicklung der Gemeinden geben sollte. Die Landesplanungsbehörde hat ihren Fingerplan-Erlass für den Großraum Kopenhagen³ im Jahr 2007 vorgelegt, der – bei geringerer Körnigkeit – inhaltlich an den letzten Regionalplan für die Hauptstadtregion aus dem Jahr 2005 anknüpft. Auf diese Weise war es möglich, die Grundkonzeption des Fingerplans fortzuschreiben und die Siedlungstätigkeit auf die S-Bahn-Achsen und einige besonders definierte Wachstumszentren zu konzentrieren.

Im Rahmen der Regionalentwicklung haben die Regionen nach den gesetzlichen Vorgaben⁴ an erster Stelle jeweils einen Regionalen Entwicklungsplan (RUP) zu erarbeiten. Daneben obliegen ihnen die Einrichtung von Wachstumsforen, die wiederum verantwortlich sind für die Erarbeitung einer regionalen Wirtschaftsstrategie und Empfehlungen an den Regionalrat zur Verwendung der Mittel zur Wirtschaftsentwicklung. Ferner

² Vgl. zur Bilanzierung der dänischen Regionalplanung: MICHELSEN et al. 2004 sowie das Regionalplanungs-Themenheft Nr. 4/2005 der Zeitschrift BYPLAN.

³ Miljøministeriet: Fingerplan 2007 – Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. 2007.

⁴ Nach den Vorgaben des in Fußnote 1 genannten Gesetzes.

haben die Regionen eine koordinierende Funktion bei der Kapazitätsermittlung und der Lokalisierung von Ausbildungseinrichtungen und sind für die Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Länder und die Einrichtung entsprechender Gremien zuständig.

Beim Regionalen Entwicklungsplan (RUP) handelt es sich um einen neuen Plantyp⁵, der auf der Grundlage einer ganzheitlichen Bestandsaufnahme die gewünschte Entwicklung für die Siedlungen der Region, die ländlichen Räume und die peripheren Bereiche beschreiben soll. Dabei sollen inhaltliche Schwerpunkte bei den Themen Natur und Umwelt (einschließlich Erholung), Wirtschaft und Beschäftigung (einschl. Tourismus) sowie Ausbildung und Kultur gesetzt werden.⁶ Der Plan muss ferner den Zusammenhang zwischen der künftigen Entwicklung und der staatlichen und kommunalen Infrastrukturplanung sichern und die Maßnahmen darstellen, die der Regionalrat zur Umsetzung des Plans einleiten will.⁷ Ausdrücklich wird auch eine Kartenbeilage vorgeschrieben, mit der die Planinhalte illustriert werden, die aber nicht räumlich konkret sein soll.⁸ Der Regionale Entwicklungsplan soll vorrangig einen strategischen Charakter haben, d. h. er soll Perspektiven der Entwicklung und Möglichkeiten zum gebündelten Kräfteinsatz aufzeigen und auch ein Leitbild der Regionalentwicklung vermitteln. Wenn mit dem RUP insbesondere Visionen für die regionale Zukunft entwickelt werden sollen, dann ist dies nicht zuletzt eine Antwort auf einen Hauptkritikpunkt gegenüber den bisherigen Regionalplänen, bei denen in der dänischen Diskussion diesbezüglich ein klares Defizit gesehen wurde.⁹ Im Gegensatz zu den mit der Reform abgeschafften Regionalplänen soll der RUP jedoch keine förmlichen Festlegungen zur Raumnutzung vornehmen – wie oben erwähnt, obliegt dies nunmehr ausschließlich dem Staat und den Kommunen. Die Kommunen dürfen zwar bei der Aufstellung ihrer Pläne nicht im Widerspruch zu den regionalen Entwicklungsvorstellungen handeln, doch kann dies nicht rechtlich eingeklagt werden.¹⁰

5 Ein Blick auf die erste Serie der Regionalen Entwicklungspläne

Bei der ersten Serie der RUP, die in den Jahren 2007/2008 aufgestellt wurden, wurde insbesondere bezüglich der strategischen Entwicklungsziele hoher Wert auf diskursive Prozesse gelegt. Hier hatte die klassische Regionalplanung gute Vorarbeit geleistet, weil eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung hier bereits seit Jahrzehnten obligatorisch war. Eine erste vergleichende Analyse der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden RUP-Entwürfe wurde im Jahr 2008 durch das Dänische Stadtplanungsinstitut angefertigt und zeigt, dass sich die Regionen insbesondere auf die Themen Tourismus, Erlebniswirtschaft, Natur und Umwelt, Energie/Klimaschutz/Nachhaltigkeit, Ausbildung, Erwerbstätig-

⁵ Lov nr. 883 af 18. august 2004 om planlægning (Planungsgesetz vom 18. August 2004), zuletzt geändert durch lov nr. 537 af 6. august 2007.

⁶ §10a Abs. 3 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

⁷ §10a Abs. 4 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

⁸ §10a Abs. 5 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

⁹ So Anne Skovbro in ihrem Leitartikel "Farvel til regionplanlægningen" in der Zeitschrift BYPLAN, Heft 4/2005.

¹⁰ §58 Abs. 2 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

keit, Beschäftigungspolitik, Stadt-Land-Problematik/ländliche Räume, Gesundheit und Verkehr (vor allem in der Hauptstadtregion) konzentriert haben (vgl. Jensen 2008, Themsen 2008). In der Regel haben die Regionen neben dem vollständigen RUP auch eine übersichtliche Zusammenfassung für die breitere Öffentlichkeit vorgelegt.

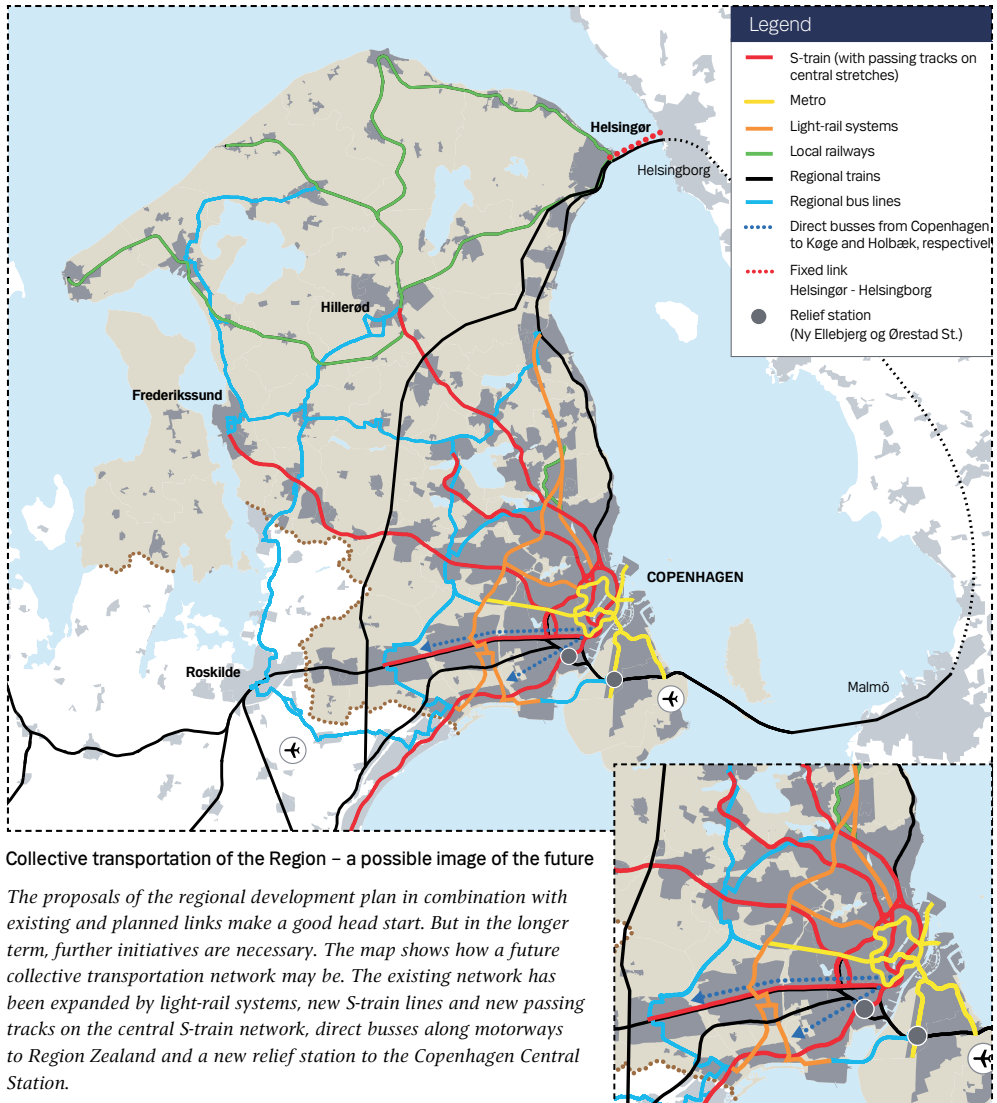
Den zweifelsohne am detailliertesten auf einzelne Fachthemen und -planungen eingehenden RUP hat die *Hauptstadtregion (Region Hovedstaden)* vorgelegt (Region Hovedstaden 2008). Vorangestellt wird dem RUP die Vision, dass die Hauptstadtregion eine der führenden europäischen Großstadtregionen sein soll, „die durch ein grünes Profil, eine effektive Verkehrsinfrastruktur, Ausbildung für alle, attraktive Wirtschaftsbedingungen, ein vielfältiges Kultur- und Freizeitangebot und internationale Weitsicht gekennzeichnet ist – eine Großstadtregion, in der hohe Lebensqualität und hohes Wachstum Hand in Hand gehen“ (Region Hovedstaden 2008). Als die drei wesentlichen strategischen Themen werden die Infrastruktur der Hauptstadtregion, Ausbildung sowie Natur und Umwelt vertieft bearbeitet, während die strategischen Themen Wirtschaftsentwicklung, Kultur und Freizeit sowie internationale Zusammenarbeit deutlich kürzer abgehandelt werden. Die drei Schwerpunktthemen werden durch aussagekräftige und zum Teil auch sehr konkrete Erläuterungskarten illustriert (Abbildung 3). Anfang 2009 wurde der RUP durch einen Aktionsplan ergänzt, in dem u. a. 16 konkrete Initiativen mit Finanzierungsvorstellungen präsentiert werden (Region Hovedstaden 2009).

Die *Region Mittel-Jütland (Region Midtjylland)* hat in ihrem Regionalen Entwicklungsplan (Region Midtjylland 2008) für sich eine sehr generalisierte übergeordnete Vision entwickelt, wonach die Region im Jahr 2030 „eine internationale Wachstumsregion in einem kohärenten Dänemark“ sein soll. Ergänzend werden ähnlich knapp Visionen für neun Handlungsfelder (Wirtschaft und Tourismus, Arbeitskraft und Beschäftigung, Ausbildung, Gesundheit, Kultur, Natur und Umwelt, Energie, Infrastruktur und Öffentlicher Nahverkehr) formuliert, die mit konkreten Handlungsfeldern und Empfehlungen unterlegt werden. Dieser erste Teil des RUP wird ergänzt durch einen zweiten, separaten Berichtsteil, in dem vertiefend auf die Voraussetzungen und die einzelnen Handlungsfelder eingegangen wird. Auffällig bei diesem RUP ist, dass die Kartendarstellungen sehr spärlich sind.

Die *Region Nord-Jütland (Region Nordjylland)* hat in ihrem RUP (Region Nordjylland 2008) ebenfalls eine Vision für sich entwickelt. Nord-Jütland wird dabei als Region der Möglichkeiten gesehen, die sich mit Kreativität und Kompetenz von einer abseits gelegenen Region zu einer Region im Blickpunkt entwickeln soll. Sehr selbstbewusst heißt es mit Blick in die Zukunft unter anderem: „Nord-Jütland ist 2017 bekannt als ein internationales Labor, als Experimentier- und Testraum, in dem neue Ideen und Lösungen für zukünftige Nachfrage entwickelt und erprobt werden. Nord-Jütland wird 2017 anerkannt für seine einzigartige Fähigkeit, nachhaltiges Wachstum und Kohärenz in der Region zu generieren und dafür, die Globalisierung und die regionalen Stärken zu einem Vorteil für die Bürger, die Wirtschaft und die Wissensinstitutionen der Region genutzt zu haben“ (Region Nordjylland 2008). Im RUP werden vorrangige Handlungsfelder für die kommenden drei bis vier Jahre festgelegt, in denen auch konkrete Projekte benannt werden; auch hier wird den einzelnen Handlungsfeldern jeweils eine konkretisierte Vision vorangestellt. Diesem Teil schließt sich ein thematisch gegliederter „Inspirations-

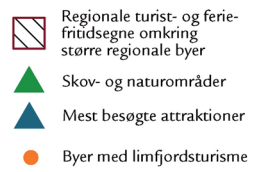
katalog“ zu einer Reihe von weiteren Handlungsfeldern an, denen ebenfalls eine Vision vorangestellt wird. Der RUP enthält eine Reihe ausdruckskräftiger Karten, die jeweils Aussagen zu bestimmten Handlungsfeldern erläutern sollen (Abbildung 4). Damit wird der vergleichsweise hohe Raumbezug dieses RUP unterstrichen. Hierzu gehört auch, dass der RUP die Region in vier unterschiedliche Strukturräume untergliedert, denen jeweils ein eigenes Kompetenzprofil im Rahmen des Gesamttraums zugeschrieben wird.

Abb. 3: Zukunftsvision für den öffentlichen Nahverkehr in der Hauptstadtregion



Quelle: Region Hovedstaden 2008

Abb. 4: Touristische Angebote in Nord-Jütland



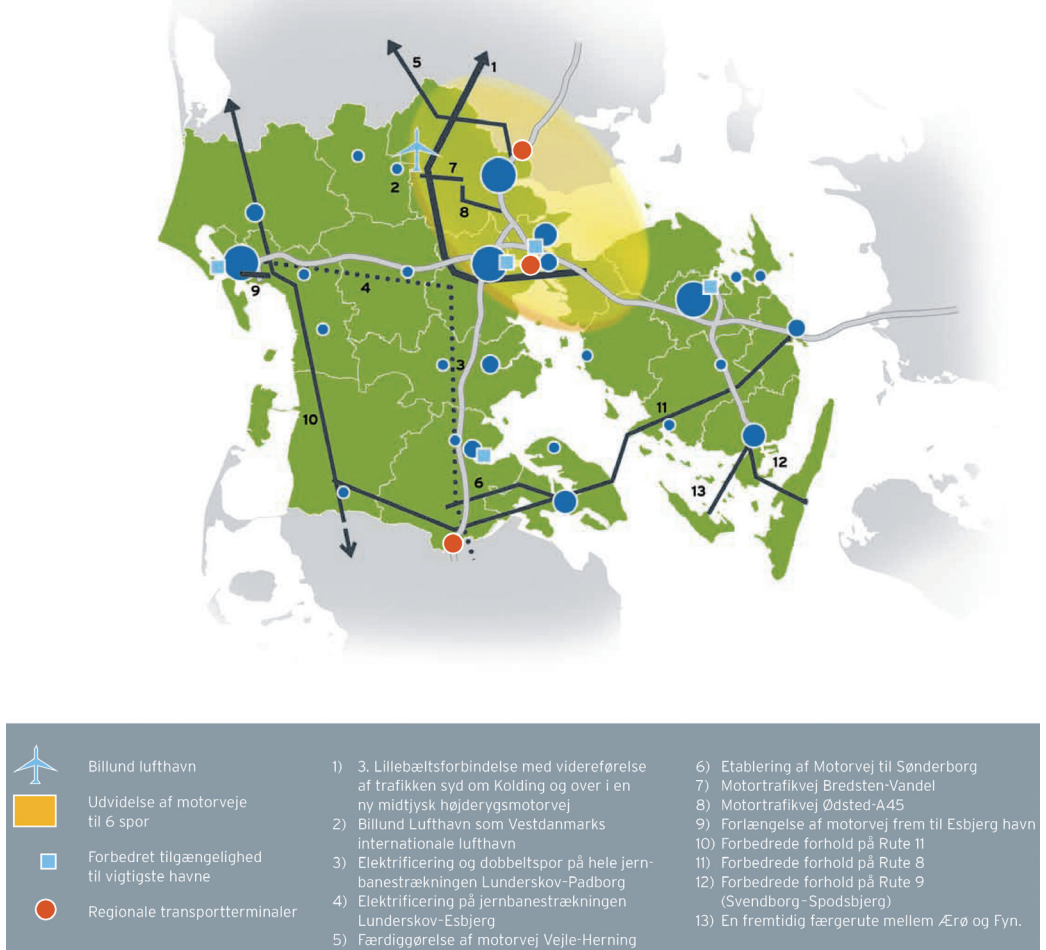
De nordjyske turismeprodukter - et udsnit.

Quelle: Region Nordjylland 2008

Die *Region Süd-Dänemark (Region Syddanmark)* hat sich in ihrem Regionalen Entwicklungsplan (Region Syddanmark 2008) eine einfache, aber klare Vision gegeben, nämlich „Das gute Leben“. In diesem Sinne werden mit „Wohnen und Leben“, „Wissen und Lernen“, „Wachstum und Wohlstand“, „Erlebnis und Freizeit“ sowie „Zusammenhalt und Erreichbarkeit“ fünf zentrale Strategien entwickelt. Zum Plan gehören auch ein separater Bericht sowie eine Übersicht über konkrete Initiativen des Regionalrats zur Ausfüllung

Abb. 5: Verkehrspolitisches Leitbild der Region Süd-Dänemark

Sammenhæng og tilgængelighed



Quelle: Region Syddanmark 2008

der fünf Strategien. Plan und Bericht sind mit einigen aussagekräftigen Kartendarstellungen illustriert (Abbildung 5). Vergleicht man die Regionalen Entwicklungspläne, dann wird auf den ersten Blick der individuelle Umgang mit dem neuen Plantyp deutlich. Aufbau, inhaltliche Schwerpunkte und Layout der Pläne unterscheiden sich erheblich. Gleichwohl ergeben sich aber aus dem gesetzlichen Auftrag zahlreiche Parallelitäten; dies gilt natürlich auch für die auffällige, immer wiederkehrende Fokussierung auf die Themen „Wachstum“ und „Entwicklung“. Die Pläne sind zwar durchgängig gut mit Fotos und Zeichnungen illustriert (was auch schon für die meisten „alten“ Regionalpläne galt), sie sind aber sehr unterschiedlich mit Karten ausgestattet. Auffällig ist, dass es sich überwiegend um erläuterndes Kartenmaterial handelt, während raumbezogene

Entwicklungsvorstellungen in kartographischer Form nur sehr spärlich vorkommen. Hier waren ursprünglich höhere Erwartungen an die Arbeit der Regionen gerichtet worden (Nielsen 2005), d. h. die Regionen füllen in dieser Hinsicht den vom Gesetz eröffneten Rahmen bislang offensichtlich noch nicht aus.

6 Fazit

Mit der zum Jahresbeginn 2007 in Kraft getretenen Reform des dänischen Planungssystems wurde die förmliche Regionalplanung abgeschafft und durch eine strategisch orientierte Regionalentwicklung ohne konkrete räumliche Festlegungen ersetzt. Diese Änderung war zum Teil begründet mit Kritik an der Praxis der Regionalplanung, ergab sich zu einem erheblichen Teil aber auch durch die Tatsache, dass die Gemeinden eine deutliche Vergrößerung ihres Gebietes erfuhren. Mit der Einführung des neuen Plantyps „Regionaler Entwicklungsplan“ (RUP) waren hohe politische Erwartungen verknüpft. Dies zeigte beispielsweise die Debatte im dänischen Parlament (Folketing) am 15. Mai 2008, in der mehrere Fraktionsvorsitzende die Bedeutung der RUP und der regionalen Wirtschaftsstrategien unterstrichen und ihnen eine hohe Bedeutung für die Entwicklung im ganzen Land beimaßen.¹¹ In der planerischen Fachwelt überwog zwar die Kritik an der Abschaffung der Regionalplanung,¹² doch wurde seitens des Leiters der Landesplanungsbehörde auch auf die Chancen des neuen Planinstruments hingewiesen (Østergård 2005).

Ob die RUP die Erwartungen erfüllen und die ihnen vorgegebene Rolle als strategische Instrumente und Förderer des Dialogs zwischen Regionen und Kommunen ausfüllen können, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Ein Forschungsprojekt der Universität Kopenhagen hat in einem relativ frühen Stadium gezeigt, dass sich zumindest in den ersten Jahren eine Konkurrenzsituation zwischen den Bemühungen der gestärkten Kommunen zur Entwicklung interkommunaler Ziele und den Ansätzen der Regionen zur regionalen Strategieentwicklung ergeben hat. Insbesondere die von den gestärkten Bürgermeistern initiierten interkommunalen Kontaktgremien (KKR) standen demnach in klarer Konkurrenz zu den gewählten regionalen Gremien. Erkennbar waren für die Wissenschaftlerin auch deutliche Frustrationserscheinungen bei den regionalen Akteuren. Insbesondere die Planer der Regionen, die häufig ehemalige Regionalplaner sind, hätten ihre neue Rolle noch nicht gefunden, zumal es in den Regionen sehr unterschiedliche Interpretationen von „strategischer Planung“ gebe.¹³ Wie sich die konkrete Raumentwicklung ohne verbindliche Regionalpläne darstellen wird und ob Kommunen und Staat in gleicher Weise die Steuerung wahrnehmen können und wollen, wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen.

Was aber lässt sich schon jetzt aus der Entwicklung in Dänemark für die aktuelle Diskussion um die Zukunft der Regionalplanung in Deutschland lernen?

¹¹ Danske Regioner: Nyhedsbrev nr. 11 vom 4. Juni 2008, S. 6.

¹² Vgl. die Beiträge im Themenheft 4/2005 der Zeitschrift BYPLAN.

¹³ Vortrag von Karina Sehested in Kopenhagen im Mai 2008: Regional metagovernance of growth policy. Unveröffentlichte Ergebnisse eines Forschungsprojekts, zitiert mit Genehmigung der Referentin.

- Aufhorchen lassen sollte, dass zu den Kritikpunkten an der klassischen Regionalplanung das angebliche oder tatsächliche Fehlen von Visionen und Strategien gehörte. Die als eher technisch und statisch empfundene Rahmensetzung für die Raumnutzung und die sehr effiziente Koordinierung der Außenbereichsnutzungen konnten der Regionalplanung offenbar auf Dauer keine politische Unterstützung sichern. Daraus ist die dringende Empfehlung abzuleiten, die deutschen Regionalpläne um Zukunftsvisionen und die Darstellung strategischer Handlungsfelder zu ergänzen.
- Aus der Entwicklung in Dänemark ist die klare Erkenntnis zu ziehen, dass regionale Planung stets auch auf regionale Potenziale und Entwicklungsmöglichkeiten abstellt und diese für die politische Arbeit deutlich machen muss. Ferner muss Regionalplanung Antworten bieten auf den überall verspürbaren Wunsch nach Orientierung und strategischer Schwerpunktsetzung in einem immer komplexer werdenden globalisierten Umfeld.
- Die dänischen Regionalen Entwicklungspläne greifen das Instrument der Kartendarstellung für räumliche Leitbilder und Strategien auf, wobei aber in einzelnen Regionen noch erhebliche Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Auf jeden Fall sollten auch die deutschen Regionalpläne um leicht lesbare, aussagekräftige Prinzipkarten zur strategischen Positionierung und Entwicklung ergänzt werden, wie sie in Deutschland auf der Bundesebene ja durchaus schon in vorbildlicher Weise vorliegen.
- Die dänische Entwicklung zeigt, dass die Schwächung der regionalen Ebene und die Abschaffung der Regionalplanung nicht nur mit einer deutlichen Stärkung und Vergrößerung der Gemeinden, sondern auch mit dem Bedeutungszuwachs verschiedener Sonderbehörden verbunden ist. Dadurch ist es zu einer Zersplitterung der administrativen Zuständigkeiten und zum Verlust des integrativen, überfachlichen und übergemeindlichen Ansatzes gekommen. Für die deutsche Diskussion bedeutet dies, dass die regionalen Körperschaften in ihrer Bedeutung gestärkt werden sollten, um sowohl einer ausschließlich einzelgemeindlichen Sichtweise als auch einem staatlichen Durchgriff entgegenzuwirken.

In Dänemark haben die Kommunen eine für Europa fast einzigartige räumliche Größe und Kompetenzfülle bekommen. Politisch war diese Entwicklung gewollt und wurde dementsprechend sehr konsequent umgesetzt. Auf dem Weg dahin gab es aber erfreulicherweise auch Stimmen, die vor einer Aushöhlung der regionalen Ebene gewarnt haben. Diese Stimmen sind zwar gehört worden und konnten mit der Etablierung von fünf Regionen einen beachtlichen Erfolg erzielen. Bei der Aufgabenzuweisung hat man sich aber auf das konzentriert, was unbedingt in diesen großen regionalen Einheiten erledigt werden sollte und musste, nämlich vor allem auf das öffentliche Gesundheits- und Krankenhauswesen. Die Notwendigkeit für eine regionale Planung wurde nicht mehr unbedingt gesehen. Auf der einen Seite sind nämlich die Gemeinden extrem groß, wodurch etwa die meisten Stadt-Umland-Fragen innerhalb der Gemeindegebiete abgearbeitet werden können. Auf der anderen Seite ist Dänemark als Staat von überschaubarer Größe, weswegen man glaubte, mit der gestärkten Landesplanung ein Korrektiv auch ohne Regionalplanung schaffen zu können.

Es trifft sicherlich zu, dass die konkrete politische Situation in Dänemark, die zur Abschaffung der Regionalplanung geführt hat, nur begrenzt mit Deutschland vergleichbar ist. Auch ist die Gebiets- und Verwaltungsreform in Dänemark nicht als gezielter Anschlag auf die Regionalplanung zu sehen, sondern eher als eines von vielen Elementen eines sehr weitreichenden und grundlegenden Umbaus des dänischen Verwaltungssystems (so auch Østergård 2005). Gleichwohl verdient die Entwicklung in Dänemark auch in Deutschland hohe Aufmerksamkeit. Dem in Dänemark gefundenen Weg, Regionalplanung durch Regionalentwicklung zu ersetzen, sollte als klare Alternative die Anreicherung der Regionalplanung durch strategische Komponenten der Regionalentwicklung entgegengesetzt werden.

Literatur

- Amtsrådsforeningen (1993): Amterne i Danmark. København.
- Jensen, U. J. (2008): En ny plan – og en ny samarbejdsmodel. In: Byplan Nyt 2, 4-7.
- Michelsen, V. B. et al. (2004): Regionplanlægning - bidrag til regionplanlægningens historie. Dansk Byplanlaboratorium. Byplanhistoriske Noter 52.
- Nielsen, P. B. (2005): Den regionale udviklingsplan. In: Byplan 4, 149-157.
- Østergård, N. (2005): Den nye planlovreform. In: Byplan 4, 128-132.
- Priebs, A. (1999): Das dänische Parlament bekennt sich zur Region Kopenhagen. In: Raumforschung und Raumordnung 57 (5/6), 441-443.
- Priebs, A. (2000): Regionalplanung in Dänemark = Hannoversche Geographische Arbeitsmaterialien 22. Hannover.
- Priebs, A. (2007): Der Kopenhagener Fingerplan lebt! Betrachtungen zum 60. Geburtstag eines robusten stadtreionalen Planungskonzepts. In: RaumPlanung 135, 271-276.
- Region Hovedstaden (2008): Danmarks hovedstadsregion – en international storbyregion med høj livskvalitet og vækst. København.
- Region Hovedstaden (2009): Handlingsplan for den regionale udviklingsplan. København.
- Region Midtjylland (2008): Den regionale udviklingsplan 2008 for Region Midtjylland, del 1: Vision, del 2: Redegørelse. Viborg.
- Region Nordjylland (2008): Mulighedernes Nordjylland – fra udkant til forkant med kreativitet og kompetence. Regional Udviklingsplan 2007. Ålborg.
- Region Sjælland (2008): Den regionale Udviklingsstrategi. Regional Udviklingsplan for Region Sjælland. Sorø.
- Region Syddanmark (2008): Det gode liv. Vejle.
- Thomsen, B. (2008): RUP og stub – De regionale udviklingsplaner favner bredt. In: Byplan Nyt 2, 10-13

Hinweis:

Bei den wörtlichen Zitaten im Text handelt es sich um Übersetzungen aus der dänischen Sprache durch den Verfasser.